

MINNISBLAÐ

Til: Landbúnaðarnefndar Alþingis
Frá: Landbúnaðarráðuneyti
Efni: Álitaefni er varðar bráðabirgðalög nr. 103/2003

Markmið bráðabirgðalaganna eru að tryggja framgang þjóðréttarlegrar skuldbindingar Íslands um innleiðingu á tilskipun 91/67/EBE um skilyrði á sviði heilbrigðis eldisdýra og afurða þeirra og jafnframt standa vörð um þá verulegu hagsmuni sem felast í uppbyggingu fiskeldis sem atvinnuvegar á Íslandi. Ísland hafði undanþágu frá þessari tilskipun til 30. júní 2002, en þá rann hún út án þess að frekari framlengingar fengjust. Í sumar var gripið til viðskiptaaðgerða af hálfu ríkja ESB sem hindruðu útflutning á íslenskum fiskeldisdýrum og afurðum þeirra sökum þess að Ísland uppfyllti ekki tilskilin skilyrði á sviði dýraheilbrigðis. Var því brýnt að setja fyrrgreind bráðabirgðalög svo verulegir útflutningshagsmunir Íslands yrðu ekki fyrir borð bornir. Lögð skal áhersla á að þeir hagsmunir sem eru undir í þessu máli varða hvoru tveggja ferskvatns- og sjávareldisdýr.

Skuldbindingar Íslands til að afnema viðskiptahindarinnar á eldisdýr í viðskiptum við önnur EES-ríki leiða af bókun 9 við EES samninginn. Þar skuldbindur Ísland sig til að afnema innflutningstolla og gjöld sem hafa samsvarandi áhrif, jafnframt því að beita ekki magntakmörkunum eða ráðstöfunum sem hafa samsvarandi áhrif við innflutning á eldisdýrum. Afnám þess innflutningsbanns sem gilt hafði til setningar bráðabirgðalaganna er í samræmi við þessar skuldbindingar Íslands og var óhjákvæmilegt eftir að undanþágur Íslands frá tilskipun 91/67/EBE liðu undir lok. Var það skýlaus krafa Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) nú í sumar að þessar skuldbindingar yrðu uppfylltar svo forsendur mættu skapast fyrir því að innleiðing Íslands á fyrrnefndri tilskipun fengist viðurkennd og þar með afburðastaða landsins hvað dýrasjúkdóma varðar.

Nú hafa hagsmunaaðilar á borð við Landssamband veiðifélaga gagnrýnt setningu bráðabirgðalaganna og óskað eftir að leitað verði allra leiða til að viðhalda því innflutningsbanni á lifandi löxum sem gilt hafði skv. lögum um lax- og silungsveiði nr. 76/1970 fram til setningar bráðabirgðalaganna. Málflutningur Landssambandsins grundvallast m.a. á greinargerð sem unnin var fyrir þau af Stefáni Má Stefánssyni, lagaprófessor. Á nýlegum fundi sem landbúnaðarráðuneytið átti með fulltrúum Landssambandsins kom fram að afstaða sambandsins mótast af meintri hættu á erfðablöndun innfluttra stofna við villta íslenska laxinn. Jafnframt kom fram að gagnrýni sambandsins beinist ekki að þeim sjúkdómavörnum sem til staðar eru á Íslandi í samræmi við ákvæði tilskipunar 91/67/EBE.

Í umfjöllun um málið verður að leggja áherslu á nauðsyn þess að greina á milli þeirra sjúkdómavarna sem Ísland viðhefur annars vegar og hins vegar verndarráðstafana sem Íslandi kann að vera heimilt að beita skv. 13. gr. EES-samningsins í þágu umhverfis og náttúru, s.s. standa vörð um rótgrónar dýrategundir.

Hvað sjúkdómáttinn varðar skal það undirstrikað að staða Íslands í þeim efnum er með þeim hætti sem best gerist í heiminum í dag. Þrátt fyrir að Íslandi beri að gerast aðili að samræmdum reglum um sjúkdómavarnir á evrópska efnahagssvæðinu er ekki þar með sagt að sjúkdómar eigi hér eftir greiðan aðgang til landsins. Þvert á móti hafa íslensk stjórnvöld áfram víðtækar heimildir til að standa vörð um heilbrigði íslenskra dýrategunda. Þó innflutningsbann sé ekki lengur til staðar koma þær kröfur sem Íslandi er stætt á að setja miðað við sjúkdómaástand landsins í veg fyrir innflutning sem getur borið með sér sjúkdóma sem ekki þekkjast hér. Fyrir liggur formleg viðurkenning á þeim eftirlits- og rannsóknaráætlunum sem fisksjúkdómayfirvöld vinna eftir og í farvatninu er viðurkenning á Íslandi sem öruggu svæði innan EES með tilliti til ákveðinna smitsjúkdóma. Telja verður þennan þátt málsins vel ásættanlegan fyrir íslensk stjórnvöld og þá hagsmuni sem felast í því að viðhalda hreinleika íslenskrar náttúru, þ.m.t. heilbrigði hérlendra dýrastofna.

Hvað erfðapáttinn varðar verður að horfa til þess að fiskeldi ferskvatns- og sjávardýra er atvinnugrein í vexti á Íslandi. Þær tegundir sem eru í eldi hverju sinni geta verið og eru í raun framandi gagnvart þeim stofnum sem finnast villtir í náttúrunni. Í laxeldi á Íslandi er t.d. notaður eldislax af norskum stofni, sem fluttur var inn fyrir u.þ.b. 20 árum. Í ársbyrjun 2000 voru veitt leyfi fyrir notkun á þessum stofni í sjókvíeldi hér við land, en jafnframt var gripið til ráðstafana til að lágmarka þá áhættu sem af slíku sjókvíeldi kynni að skapast. Var það gert með auglýsingu landbúnaðarráðherra nr. 226/2001 um friðunarsvæði, þar sem eldi frjórna laxa í sjókvíum er óheimilt. Ennfremur eru í lögum um lax- og silungsveiði nr. 76/1970 með síðari breytingum og reglugerð nr. 105/2000 um flutning og sleppingar laxfiska og varnir gegn fisksjúkdómum og blöndun laxastofna ákvæði sem gegna því hlutverki að lágmarka þá áhættu sem lögð getur verið á hinn villta íslenska laxastofn.

Við mat á þeim álitaeftum sem upp hafa komið í tengslum við setningu fyrrgreindra bráðabirgðalaga og framkvæmd þeirra alþjóðaskuldbindinga sem þeim var ætlað að uppfylla hlýtur að þurfa að horfa til þess að hinn villti íslenski laxastofn býr ekki við einangrun og hefur ekki gert svo áratugum skiptir. Miðað við eðli laxins og lífshlaup í ferskvatni og sjó má reyndar fullyrða að hann hafi aldrei búið við einangrun, hvorki frá erlendum villtum stofnum né eldislaxi af erlendum uppruna, sem sannanlega hefur veiðst í íslenskum ám. En ef eingöngu er horft innanlands var kynbættum Kollafjarðarlax t.a.m. skipulega dreift í fjölmargar laxveiðiár þar til slíkt var bannað með lögum fyrir fáeinum árum síðan. Ennfremur hefur norskættaði eldislaxinn verið til staðar í landinu í tvo áratugi, þó hann hafi ekki verið settur í sjókvíar fyrr en á síðustu árum. Innflutningsbann á erlenda laxastofna kemur því ekki í veg fyrir hættuna á erfðablöndun; hún er og verður til staðar hvað sem fyrrnefndum bráðabirgðalögum og skuldbindingum EES-samningsins líður.

Kalla má fyrir vikið hið raunverulega viðfangsefni áhættustjórnun, þ.e.a.s. hvernig lágmarka megi þá hættu á erfðablöndun við villta stofna sem kann að skapast af tilvist eldisdýra á Íslandi. Sem fyrr segir eru ákvæði í lögum um lax- og silungsveiði og reglugerðum sem landbúnaðarráðherra hefur sett, sem gera það að verkum að hugsanlegur innflutningur á eldisdýrum er einungis mögulegur í það sem kalla má stýrðar

aðstæður. Til dæmis er óheimilt að nota við fiskrækt í ám annað en stofn úr viðkomandi veiðivatni (5. mgr. 23. gr. lax- og silungsveiðilaga), bannaður er hvers konar flutningur á laxfiskum úr náttúrulegu veiðivatni, hafbeitar- eða eldisstöð i annað náttúrulegt veiðivatn (6. mgr. 23. gr. lax- og silungsveiðilaga), óheimilt er að nota kynbættan eldislax til annars en fiskeldis og óheimilt er að sleppa honum í fiskrækt og hafbeit (1. mgr. 75. gr. lax- og silungsveiðilaga), og óheimilt er að flytja og sleppa lifandi fiski og frjóvguðum hrognum milli ótengdra vatnasvæða (2. mgr. 75. gr. lax- og silungsveiðilaga).

Ennfremur ber að geta 77. gr. lax- og silungsveiðilaga, sem kveður á um að landbúnaðarráðherra geti takmarkað eða bannað fiskeldi, hafbeit eða ákveðnar eldisaðferðir í einstaka fjörðum, flóum eða landsvæðum sem teljast sérlega viðkvæm gagnvart slíkri starfsemi. Til grundvallar ákvörðun ráðherra skal taka mið af því að markmið ákvæðisins er að vernda og hlífa villtum laxfiskastofnum við erfðablöndun, fisksjúkdómum og neikvæðum vistfræðiáhrifum.

Eldisstarfsemi fer fram á Íslandi á grundvelli einhverra ströngustu skilyrða sem þekkjast. Reynslan hefur sýnt að strangar reglur koma e.t.v. ekki í veg fyrir slys, sbr. óhapp Síldarvinnslunnar í Norðfirði í haust, en lágmarka má slíka hættu. Gerðar verða t.a.m. ráðstafanir sem taka fyrir það að safna eldisfiski í sláturkví í sjó eins og gert var í Norðfirði. Í stað þess verður eldisfiski til slátrunar dælt í ker uppi á landi. Er áhættuþáttum með því móti fækkað og hættan á erfðablöndum þannig minnkuð.

Vernleg áhætta er tekin verði bráðabirgðalög 103/2003 ekki staðfest. Það skal undirstrikað að þau hafa náð þeim markmiðum sínum að framfylgja þjóðréttarlegri skuldbindingu og tryggja íslenskum útflutningshagsmunum brautargengi. Má vera ljóst að útflutningur eldisdýra og afurða þeirra, hvort sem um er að ræða ferskvatns- eða sjávardýr, muni stöðvast sökum öryggisaðgerða annarra samningsaðila EES-samningsins verði bráðabirgðalögin ekki staðfest og það ferli sem nú stendur yfir til viðurkenningar á mjög svo jákvæðri sjúkdómastöðu Íslands yrði sett út af sporinu. Í framhaldinu er ekki við öðru að búast en að íslenskum stjórnvöldum verði stefnt fyrir EFTA-dómstólinn fyrir brot á samningsskuldbindingum sínum.

Landbúnaðarráðuneytið, 6. október 2003

INNFLUTNINGSBANN Á ELDISDÝRUM
MEÐ HLIDSJÓN AF
SAMNINGNUM UM EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ.

LILJA ÓLAFSDÓTTIR
LÖGFRÆÐINGUR

I. AFNÁM INNFLUTNINGSBANNS Á ELDISDÝRUM

1. Sett hafa verið bráðabirgðalög nr. 103/2003 sem tóku gildi 1. júlí 2003 vegna lögleiðingar tilskipunar 91/67/EBE um skilyrði á sviði heilbrigðis dýra sem hafa áhrif á markaðssetningu fiskeldistegunda og afurða ásamt síðari breytingum¹ (hér eftir vísað til sem tilskipun 91/67/EBE um eldisdýr)². Bráðabirgðalögin voru sett til að greiða fyrir markaðssetningu íslenskra fyrirtækja á eldisfiski og hrognum til Skotlands, en innflutningsbann hafði verið sett á íslensku eldisdýrin þar sem íslensk stjórnvöld höfðu ekki uppfyllt skilyrði um lögleiðingu framangreindrar tilskipunar.

2. Með bráðabirgðalögunum er m.a. gerð breyting á lögum nr. 54/1990 um innflutning á dýrum, og l. nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði þess efnis að innflutningsbann á eldisdýrum og lifandi laxfisk og öðrum fisk er lifir í ósöltu vatni er aflétt, en innflutningur þessara tegunda verður háður reglum er landbúnaðarráðherra setur. Með breytingu á l.nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim er einnig bætt við víðtæku öryggisákvæði sem heimilar takmarkanir á inn- og útflutningi ef sjúkdómahætta er fyrir hendi.

3. Tilskipun 91/67EBE um eldisdýr gerir ekki greinarmun á sjávardýrum og ferskvatnsfiskum. Með lögum 73/2003 var því einnig gerð breyting á l.nr. 33/2002 um eldi nytjastofna sjávar sem heimilar að flytja til landsins eldisjávardýr, háð skilyrðum reglugerðar sem sjávarútvegsráðherra setur, að höfðu samráði við yfirdýralækni.

4. Ýmsir umsagnaraðilar um frumvarp til lagabreytinga vegna lögleiðingar tilskipunar 91/67/EBE um eldisdýr hafa gagnrýnt afnám á innflutningsbanni á eldisdýrum, einkum á lifandi laxfiski eða öðrum fiski sem lifir í ósöltu vatni. Hér á eftir verður því leitast við að svara þeirri spurningu hvort framangreind bönn fyrir setningu bráðabirgðalaganna séu samræmanleg samningnum um Evrópska efnahagssvæðið sem tók gildi 1. janúar 1994 og fullgiltur var með lögum nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið.

¹ Tilskipun 91/67EBE og síðari breytingar nr. 93/54/EBE, 95/22/EBE, 97/79/EBE og 98/45/EBE

² Með bráðabirgðalögunum nr. 103/2003 er í l.gr. l.nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði bætt við eftirfarandi skilgreiningu á eldisdýri: lifandi fiskur, krabbadýr eða lindýr frá eldisstöð, óháð þroskastigi að meðtöldum dýrum sem lifa upprunalega villt en eru ætluð fyrir eldisstöð.

II. REGLUR EES SAMNINGSINS UM VIÐSKIPTI MEÐ ELDISDÝR

1. REGLUR UM VIÐSKIPTAFRELSI.

5. Skuldbindingar EFTA ríkjanna til að afnema viðskiptahindranir á eldisdýr í viðskiptum við önnur EES ríki, leiða af bókun 9 við EES samninginn sem fjallar um viðskipti með fisk og aðrar sjávarafurðir. 1.gr. bókunar 9 er orðrétt:

“ 1. Með fyrirvara um ákvæðin í 1. viðbæti skulu EFTA-ríkin við gildistöku samningsins fella niður innflutningstolla og gjöld sem hafa samsvarandi áhrif af þeim vörum sem tilgreindar eru í töflu I í 2. viðbæti.

2. Með fyrirvara um ákvæðin í 1. viðbæti skulu EFTA- ríkin ekki beita magntakmörkunum á innflutning eða ráðstöfunum sem hafa samsvarandi áhrif varðandi þær vörur sem tilgreindar eru í töflu I í 2 viðbæti. Í þessu sambandi skulu ákvæði 13.gr. samningsins gilda.”

6. Í töflu I í 2 viðbæti við bókun 9 eru skráðar allar þær fisktegundir og afurðir sem EFTA ríkin skuldbinda sig til að afnema viðskiptahindranir af. Í töflunni er að finna allan kafla 3 úr tollskrá sem nær yfir fisk og krabbadýr, lindýr og aðra vatna- og sjávarhryggleysingja, þar á meðal eldisfisk, hrogn og svil.

7. Samkvæmt 1.gr. bókunar 9 skuldbinda EFTA ríkin sig til að afnema innflutningstoll og gjöld sem hafa samsvarandi áhrif, jafnframt því að beita ekki magntakmörkunum eða ráðstöfunum sem hafa samsvarandi áhrif við innflutning á eldisdýrum. Þrátt fyrir þetta bann eru takmarkanir á innflutningi heimilar þegar ákvæði 13.gr. EES samningsins eiga við, en hún fjallar um sérstakar aðstæður sem réttlæta bönn og magntakmarkanir við inn- og útflutning, þar á meðal þegar vernda þarf líf og heilsu manna, dýra og plantna.

2. RÉTTLÆTINGARÁSTÆÐUR FYRIR VIÐSKIPTAHÖMLUR

2.1 13.gr. EES samningsins

8. 13.gr. EES samningsins er orðrétt:

“Ákvæði 11. og 12.gr. koma ekki í veg fyrir að leggja megi á innflutning, útflutning eða umflutning vara bönn eða höft sem réttlætast af almennu siðferði, allsherjareglu, almannaöryggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, vernd þjóðarverðmæta, er hafa listrænt, sögulegt eða fornfræðilegt gildi, eða vernd eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta. Slík bönn eða höft mega þó ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila.”

9. Við túlkun á 13.gr. EES samningsins sem er efnislega samhljóða 30.gr. Rómarsamningsins (áður 36.gr.) er rétt að líta til nokkurra meginreglna sem leiða má af dómum EB dómstólsins um þessa grein, þar sem það er markmið aðila að EES samningnum að halda sig við eins samræmda túlkun og unnt er á þeim ákvæðum samningsins sem eru efnislega samhljóða ákvæðum í löggjöf Evrópubandalagsins.

10. Í fyrsta lagi hefur EB dómstóllinn túlkað 30.gr. Rómarsamningsins þröngt. Þær ástæður sem réttlæta bönn eða höft eru tæmandi taldar í greininni og ekki er hægt að bera fyrir sig aðrar ástæður. Í öðru lagi mega aðgerðirnar ekki vera settar til að verja viðskiptahagsmuni innlendra aðila.³ Þannig getur til dæmis hugsanlegt tekjutap eigenda veiðiréttar í laxveiðiám ekki réttlætt innflutningsbann á laxi. Í þriðja lagi mega þær aðgerðir sem beitt er ekki hamla viðskiptum milli aðildarríkjanna meira en nauðsynlegt er til að ná þeim markmiðum sem sett eru með aðgerðunum. Aðgerðirnar eru því ekki heimilar ef hægt er að ná sömu markmiðum með aðgerðum sem hafa minni áhrif á viðskipti á milli aðildarríkjanna.⁴ Í fjórða lagi gilda ákvæði 30.gr. ekki á sviðum þar sem þegar hefur verið sett samræmd löggjöf til að ná sömu markmiðum. Á sviðum þar sem ekki hefur verið sett samræmd löggjöf er aðildarríkjunum heimilt að setja sínar eigin reglur, svo framarlega sem þær reglur samræmast meginreglum Rómarsamningsins.⁵ Í fimmta lagi hvílir sönnunarbyrðin á því ríki sem beitir aðgerðunum.⁶

³ Mál 40/82 Commission v. United Kingdom [1982] ECR 2793

⁴ Mál 8/74 Procureur du Roi v. Dassonville [1974] ECR 83

Mál 124/81 Commission v. United Kingdom [1983] ECR 203

⁵ Mál 8/74 Procureur du Roi v. Dassonville [1974] ECR 837.

⁶ Mál 17/93 Openbaar Ministerie v. Van der Veldt [1994] ECR I-3537

2.2 Samræmd löggjöf um heilbrigði dýra.

11. Reglur um heilbrigði dýra og plantna eru heimilar samkvæmt 13.gr. EES samningsins enda nauðsynlegar í tengslum við milliríkjavíðskipti með landbúnaðarvörur, fisk og fiskafurðir. Mismunandi reglur í hverju landi fela hins vegar í sér hindranir á eðlilegum viðskiptum með þessar vörur og hamla skynsamlegri þróun viðskiptanna. Innan Evrópusambandsins hafa því verið settar fjöldi gerða sem hafa það að markmiði að samræma reglur aðildarríkjanna á þessu sviði.

12. Reglur um heilbrigði dýra og plantna eru teknar upp í viðauka I við EES samninginn. Flestar þessar gerðir varða viðskipti með landbúnaðarvörur þó að ekki hafi verið samið um frjálsan flutning þeirra vara innan EES svæðisins. Nokkrar þessara gerða fjalla um heilbrigðisskilyrði fisks og fiskafurða, en innan Evrópusambandsins er litið á fisk sem landbúnaðarafurð.

13. Í EES samningnum er Ísland undanþegið yfirtöku allra gerða sem varða heilbrigði dýra og plantna sem skráðar eru í viðauka I, að undanskildum þremur tilskipunum sem varða heilbrigði fisks og fiskafurða⁷. Ísland fékk frest til 30. júní 2002 til að taka í gildi tilskipun 91/67/EBE um skilyrði á sviði heilbrigðis dýra sem hafa áhrif á markaðssetningu fiskeldistegunda og afurða ásamt síðari breytingum (tilskipun 91/67/EBE um eldisdýr)⁸. Frekari frestum fyrir Ísland hefur verið hafnað af Sameiginlegu EES nefndinni

14. Tilskipun 91/67/EBE um eldisdýr, sem innleidd er í EES samninginn, er sett á þeim forsendum að ræktun eldisdýra og markaðssetning þeirra sé tekjuskapandi atvinnugrein og því þurfi að greiða fyrir viðskiptum á þessu sviði. Heilbrigðisreglur eru taldar nauðsynlegar til koma í veg fyrir útbreiðslu smitsjúkdóma og þar með að tryggja skynsamlega þróun og aukna framleiðni í greininni. Tilskipunin setur skilyrði um heilbrigði fiskeldisstegunda og afurða þeirra, flutning á milli viðurkenndra svæða og rekstur eldisstöðva. Opinberir aðilar verða að gefa út vottorð um heilbrigði dýranna og afurðanna. Aðildarríkin verða að leggja fram eftirlitsáætlanir

⁷ Tilskipun 91/493/EBE, um hollustuhætti við framleiðslu og markaðssetningu fiskafurða, Tilskipun 91/492/EBE um heilbrigðisskilyrði fyrir framleiðslu og markaðssetningu lifandi skeldýra, Tilskipun 91/67/EBE um skilyrði á sviði heilbrigðis dýra sem hafa áhrif á markaðssetningu fiskeldistegunda og –afurða þeirra.

⁸ Tilskipun 91/67/EBE og síðari breytingar nr. 93/54/EBE, 95/22/EBE, 97/79/EBE og 98/45/EBE.

vegna sjúkdóma í eldisdýrum sem framkvæmdastjórn EB og eftir atvikum Eftirlitsstofnun EFTA verða að samþykkja og svæðin og eldisstöðvarnar verða að fá útgefna viðurkenningu áður en aðflutningur til annarra eldisstöðva eða svæða er heimilaður. Slikar viðurkenningar eru ekki gefnar út fyrr en ákvæði tilskipunarinnar eru lögfest eftir því sem við á og tilkynningar um eftirlitsáætlanir liggja fyrir.

15. Markaðssetning eldisdýra og afurða þeirra er háð reglum tilskipunarinnar. Eldisdýrin geta bæði verið sett á markað til ræktunar (hrogn og svil) í eldisstöð eða til manneldis. Samkvæmt 2.gr. tilskipunar 91/67/EBE felur markaðssetning í sér að afurðir eru geymdar eða sýndar með sölu í huga, boðnar til sölu, seldar, afhentar, framseldar eða með einhverjum öðrum hætti settar á markað innan Evrópska efnahagssvæðisins. Tilskipunin varðar því bæði skilyrði þau sem sett eru fyrir innflutningi á eldisdýrum eða eldisafurðum til Íslands og jafnframt þau skilyrði sem íslenskar eldisstöðvar og framleiðsla þeirra verða að uppfylla þegar eldisdýrin og afurðirnar eru fluttar út og markaðssettar í öðrum aðildarríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu. Íslendingar hafa t.d. flutt inn norska lífsstofna til laxeldis og framleiðsla íslenskra eldisstöðva hefur einnig verið flutt út til Evrópulanda eins og útflutningur á hrognum og svilum til Skotlands er gott dæmi um.

16. Með lögfestingu tilskipunar 91/67/EBE eru framangreindar reglur um heilbrigðisskilyrði og eftirlit við markaðssetningu eldisdýra og afurða þeirra innleidd í íslensk lög með því að veita ráðherra heimild til að gefa út reglugerðir um efni tilskipunarinnar. Á þessum forsendum hefur landbúnaðarráðherra gefið út eftirtaldar þrjár reglugerðir:

- um dýraheilbrigðiseftirlit með innflutningi eldisdýra
- um skilyrði á sviði dýraheilbrigðis sem áhrif hafa á markaðssetningu eldisdýra og afurða þeirra
- sýnatökuáætlanir og greiningaraðferðir við greiningu og staðfestingu á fiskisjúkdómum brisdrepi, iðradrepi og veirublæði.

17. Með bráðabirgðalögum er einnig afnumið innflutningsbann á eldisdýrum, laxi og öðrum vatnafiski sem hefur verið í lögum nr. 54/1990 um innflutning á dýrum og í lögum nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði og jafnframt er sett mjög víðtækt öryggisákvæði sem heimilar að sett verði á innflutningsbann ef sjúkdómar koma upp eða eru yfirvofandi. Lagabreytingar þær sem varða afnám á innflutningsbanni dýranna eru eftirfarandi:

- Við 2.gr. 1.nr. 54/1990 um innflutning dýra með síðari breytingum bætist ný málsgrein er orðast svo:

“Þrátt fyrir innflutningsbann skv. 1.mgr. er heimilt að flytja til landsins lifandi fisk, krabbadýr eða lindýr frá eldisstöð, óháð þroskastigi, að meðtöldum dýrum sem lifa upprunalega villt en eru ætluð til eldis í eldisstöð, enda skal innflutningurinn háður skilyrðum reglugerðar sem landbúnaðarráðherra setur. Við innflutning skal framvísa skriflegri staðfestingu yfirdýralæknis á að uppfyllt séu skilyrði samkvæmt þessu ákvæði”

- Fyrri málsliður 79.gr. 1.nr. 76/1970 um lax- og silungsveiði með síðari breytingum orðast svo:

“Heimilt er að flytja til landsins lifandi laxfisk eða annan fisk, er lifir í ósöltu vatni, enda skal innflutningurinn háður skilyrðum reglugerðar sem landbúnaðarráðherra setur”

Annar málsliður 79.gr. er óbreyttur en hann heimilar innflutning lifandi hrogna slíkra fiska, ef fiskisjúkdómanefnd mælir með því og með þeim fylgi heilbrigðisvottorð.

18. Afnám framangreindra innflutningsbanna á eldisdýrum og laxfiski og öðrum fiskum er lifa í ósöltu vatni er í samræmi við meginreglu 1.gr. bókunar 9 við EES samninginn um afnám viðskiptahindrana og þá meginreglu sem fram kemur í 1.gr. 1.nr. 88/1992 um innflutning sem kveður á um að vörur og þjónusta til landsins skuli vera óheft nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum eða milliríkjasamningum sem Ísland er aðili að. Rétt er þá að skoða nánar hvort þær undanþágur sem 13.gr. EES samningsins heimilar til takmarkana á innflutningi eiga við.

III. ER INNFLUTNINGSBANN Á ELDISDÝRUM HEIMILT SAMKVÆMT EES SAMNINGNUM?

1. Magntakmarkanir

19. Fyrst er að athuga hvort algert bann við innflutningi á öllum dýrum sbr. 2.gr. laga nr. 54/1990 um innflutning dýra og bann við að flytja til landsins lifandi laxfisk eða annan fisk, er lifir í ósöltu vatni sbr. 76.gr. 1.nr. 76/1970 telst “*magntakmörkun eða ráðstöfun sem hefur samsvarandi áhrif*”skv. 2.mgr. 1.gr. bókunar 9 við EES samninginn. EB dómstóllinn hefur um túlkun á sama orðalagi kveðið á um í fjölda dóma að *allar reglur sem settar eru af aðildarríkjunum sem fela í sér beina eða óbeina hindrun, raunverulega eða hugsanlega á viðskipti á milli aðildarríkjanna skuli litið á sem “ráðstöfun sem hafi samsvarandi áhrif og magntakmarkanir”*⁹ EB dómstóllinn hefur einnig lýst algjöru innflutningsbanni sem tegund viðskiptahindrunar sem gengur lengst. Það er því augljóst að innflutningsbannið samkvæmt ofangreindum lögum er talin ráðstöfun sem hefur samsvarandi áhrif og magntakmarkanir.

2. Vernd á lífi og heilsu manna og dýra

20. Eftir er þá að athuga hvort innflutningsbann samkvæmt áðurgreindum lögum er réttlæt看legt samkvæmt 13. gr. EES samningsins. Ljóst er að eina réttlæt看ingarástæðan sem talin er upp í 13.gr. sem hugsanlega gæti átt við um innflutningsbann á eldisdýrum, laxfiski og öðrum vatnafiski er sú er varðar *vernd á lífi og heilsu manna og dýra*. Því þarf að athuga hvort markmiðið með innflutningsbanninu geti fallið undir þessa réttlæt看ingarástæðu 13.gr.

2.1. Sjúkdómavernd

21. Í fyrsta lagi hafa bönn við innflutningi dýra á Íslandi verið rökstudd með nauðsyn á að vernda íslenska stofna fyrir útbreiðslu sjúkdóma sem upp hafa komið víða í nágrannalöndunum. Tilskipun 91/67/EBE um eldisdýr er ætlað að samræma reglur um dýraheilbrigði á öllu Evrópska efnahagssvæðinu til að koma í veg fyrir útbreiðslu sjúkdóma í eldísfiski og afurðum þeirra. Með lögfestingu tilskipunarinnar má því segja að nýjar reglur með sama markmiði komi í stað innflutningsbannsins. Innflutningsbannið er því ekki lengur hægt að rökstyðja sem vernd fyrir útbreiðslu sjúkdóma, nema ef hægt er að sýna fram á að ráðstafanir þær sem

⁹ Mál 8/74 Procureur du Roi v. Dassonville [1974] ECR 837.

gerðar eru samkvæmt hinum sameiginlegu reglum séu ekki nægjanlegar til að að tryggja markmið þeirra.

2.2. Umhverfis og náttúruvernd

22. Í öðru lagi er rétt að skoða hvort hægt er að rökstyðja innflutningsbann á grundvelli umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiða. Samkvæmt 2.mgr. 1.gr. tilskipunar 91/67/EBE um eldisdýr, hefur tilskipunin ekki áhrif á þær reglur sem gilda um verndun tegunda skamkvæmt landslögum eða EB rétti. Í þessu felst að aðgerðir sem ætlað er að koma í veg fyrir útbreiðslu smitsjúkdóma er ekki ætlað að koma í stað aðgerða sem þörf gæti verið á til verndar á útrýmingu eða viðhaldi dýrastofna. Rétt er því að kanna hvort slíkar verndaraðgerðir falli undir verndun á lífi og heilsu dýra samkvæmt 13. gr. EES samningsins.

a. Býflugnamálið

23. Í dómi EB dómstólsins í svokölluðu *býflugnamáli*¹⁰ kvað dómstóllinn á um að aðgerðir til að vernda rötgróinn dýrastofn með ákveðin tegundareinkenni væri þáttur í að viðhalda líffræðilegri fjölbreytni og áframhaldandi lífi stofnsins. Markmiðið með aðgerðunum væri að vernda líf þessara dýra sem væri réttlæt看legt samkvæmt 36.gr. Rómarsamningsins (sem samsvarar 13.gr. EES samningsins).

24. Býflugnamálið snerist um verndaraðgerðir danskra stjórnvalda sem bönnuðu veru allra annarra býflugna á eyjunni Læsö en “brúnu Læsö býfluguna.” Hr. Bluhme sem ræktaði býflugur á eyjunni var ákærður fyrir að halda áfram með aðrar tegundir af býflugum en þá brúnu. Hr. Bluhme hélt því fram sér til varnar að ákvörðun danskra stjórnvalda til verndar brúnu býflugunni bryti gegn 30.gr. Rómarsamningsins um bann við magntakmörkunum og ráðstöfunum sem hafa samsvarandi áhrif. Hann hélt því jafnframt fram að brúna býflugan á Læsö væri ekki hreinræktaður undirstofn í útrýmingarhættu. Brúnu býfluguna væri að finna víðast hvar í heiminum en ekki einungis á Læsö. Saksóknarinn í málinu hélt því hins vegar fram að 30.gr. Rómarsáttmálans ætti ekki við þar sem verndunin hefði einungis áhrif á litlu svæði innan Danmerkur. Danski sakadómurinn í Frederikshavn ákvað að leita til EB dómstólsins um túlkun á því álitaefni hvort framangreindar verndaraðgerðir fælu í sér magntakmarkanir eða

¹⁰ C-67/97 3 December 1998, Bluhme.

ráðstafanir sem hefðu samsvarandi áhrif samkvæmt 30.gr. Rómarsáttmálans (nú 28.gr.) og hvort slíkar ráðstafanir væru réttlætanager til verndar lífi og heilsu manna og dýra samkvæmt 36.gr. Rómarsáttmálans (nú 30.gr.).

25. Dómstóllinn kemst að þeirri niðurstöðu að aðgerðirnar hefðu áhrif á innflutning frá öðrum aðildarríkjum til eyjunnar Læsö. Aðgerðirnar fælu því í sér ráðstafanir sem hefðu sams konar áhrif og magntakmarkanir samkvæmt 30.gr. Rómarsáttmálans. Dómstóllinn telur hins vegar að aðgerðir til verndar brúnu býfluginni á Læsö séu réttlætanager til verndar lífi og heilsu dýra samkvæmt 36.gr. Rómarsáttmálans.

26. Í rökstuðningi fyrir niðurstöðu sinni bendir dómstóllinn á að *“aðgerðin er sett til að vernda rótgróna dýrastofna sem hafa sérstök einkenni sem stuðla að viðhaldi á líffræðilegri fjölbreytni með því að viðhalda viðkomandi stofni. Varðandi vernd á líffræðilegri fjölbreytni skiptir ekki máli hvort verndaraðilinn er aðskilinn undir-tegund, aðgreindur ættstofn innan skilgreinds stofns, eða einungis staðbundið svæði, svo framarlega sem viðkomandi stofnar hafa einkenni sem greina þá frá öðrum og eru þess vegna dæmd verndarinnar virði, annað hvort til að varna þeim frá útrýmingarhættu sem er meira eða minna yfirvofandi, eða jafnvel þar sem slík hættu er ekki fyrir hendi, sökum vísindalegra eða annarra hagsmuna til verndar rótgrónum stofni á viðkomandi stað.”*

27. Dómstóllinn kannar jafnframt hvort innflutningsbannið á Læsö var nauðsynlegt og í hlutfalli við markmið verndarinnar, eða hvort það hefði verið hægt að ná sömu niðurstöðu með áhrifaminni aðgerðum. Í því sambandi bendir dómstóllinn á að stofnun svæða þar sem stofn nýtur sérstakrar verndar sé aðferð sem viðurkennd er í EB réttinum t.d. í tilskipun um verndun viltra fugla.¹¹ Dómstóllinn telur ljóst að brúna býflugan sé í útrýmingarhættu þar sem gen hennar séu víkjandi þegar þörun við gulu býfluguna á sér stað. Stofnun sérstaks verndarsvæðis með innlendri löggjöf þar sem aðrar býflugur en brúna Læsö býflugurnar eru bannaðar, með því markmiði að viðhalda lífi þeirrar síðarnefndu, er því talin vera viðeigandi aðgerð með tilliti til þess markmiðs sem reynt er að ná.

¹¹ Tilskipun 79/409/EBE 2 apríl 1979 um Verðun viltra fugla, OJ 1978 L 103, p.1 og tilskipun 92/43 sem fjallar um sérstök verndarsvæði

b. Innflutningsbann til verndar íslenskum stofnum.

28. Ljóst er af niðurstöðum dóms EB dómstólsins í býflugnamálinu að umhverfis- og náttúruvernd eru aðgerðir sem geta verið réttlætanlegar sem vernd á lífi og heilsu dýra samkvæmt 13.gr. EES samningsins. Þannig er friðun á rótgrónum dýrastofnum, sem eru í útrýmingarhættu eða þar sem slík hætta er yfirvofandi eða þar sem vísindaleg rök eða aðrir hagsmunir eru fyrir verndun stofnsins, réttlætanleg. Þó verður að gæta að meginreglum um túlkun 13.gr. Efnahagsleg rök væru t.d. ekki gild rök fyrir verndinni og aðgerðirnar verða að vera þess eðlis að ekki sé hægt að ná sama markmiði með öðrum aðgerðum sem hafa minni áhrif á viðskipti.

29. Þegar meta á hvort hægt er að beita innflutningsbanni á laxfisk og aðra vatnafiska sem ætlaðir eru til eldis á Íslandi til verndar hinum náttúrulega íslenska laxi eða öðrum vatnafiski, verður að líta til þess hvort viðunandi rök eru fyrir verndun stofnsins og hvort aðrar aðgerðir en innflutningsbann eru ekki fyrir hendi til að ná settum markmiðum um friðun. Eftirfarandi upplýsingar um tengsl eldislaxa við náttúrulega laxinn er að finna í greinargerð um “Hugsanleg áhrif eldislaxa á náttúrulega laxastofna” sem unnin er fyrir embætti veiðimálastjóra.¹²

30. “Í flestum laxveiðiám á Íslandi eru sérstakir laxastofnar¹³ sem eru erfðafræðilega ólíkir öðrum laxastofnum. Stofnar úr sama landshluta eru þó skyldari innbyrðis en stofnar úr öðrum landshlutum. Sýnt hefur verið fram á að íslensku náttúrulegu laxastofnarnir eru mjög ólíkir norskum laxastofnum.

31. Hrogn norskra eldislaxa voru flutt inn til landsins á árunum 1984-1987 til eldis og kynbóta á íslenskum laxi í strandeldisstöðum. Markmiðið með kynbótastarfseminni er að lækka framleiðslukostnað með því að auka vaxtarhraða og seinka kynþroska laxanna. Framleiðendur eldislax telja mikilvægt að nota kynbættan eldislax þar sem slíkur lax er notaður í öllum samkeppnislöndunum.

32. Í ársbyrjun 2000 voru veitt leyfi fyrir notkun á norskættuðum eldislaxi í kvíaeldi hér við land. Meiri áhætta hefur verið talin á blöndun kvíalaxins

¹² Greinargerðin er eftir Valdimar Inga Gunnarsson og er birt á heimasíðu veiðimálastjóra www.veiðimálastjóri.is

¹³ Laxastofn er skilgreindur sem hópur laxa, sem hrygnir á tilteknum stað á tilteknum tíma og hrygnir ekki í neinum mæli með öðrum slíkum stofnum á öðrum stað eða á öðrum tíma.

við náttúrulega laxinn þar sem meiri líkur séu á að kvíalaxinn sleppi úr sjókvíum og fari upp í laxárnar, en eldislax úr strandeldi. Sýnt hefur verið fram á að erfðaefni kvíalaxa blandast auðveldlega við erfðaefni náttúrulegra laxa. Það hefur hins vegar ekki verið hægt að sýna fram á neikvæð langtímaáhrif norskra eldislaxa á stofnstærð náttúrulegra laxastofna. Þó verður að fara varlega í að draga þá ályktun að hugsanleg neikvæð áhrif eldislaxa séu ekki til staðar. Ef blöndunin er í miklu magni með háu hlutfalli eldisfiska geta mikilvæg gen tapast tiltölulega fljótt og valdið niðursveiflu hjá stofninum. Ef blöndunin er hins vegar í litlum mæli, með lágt hlutfall eldisfiska, geta erfðaefni eldislaxins fljótt þynnst út með náttúruvali þar sem náttúrulaxinn er betur aðlagður að þessum aðstæðum.

33. Eldislaxar sem sleppa úr sjókvíum sækja að stærstum hluta upp í ár í nágrenninu. Það má því draga verulega úr líkum á því að kvíalax blandist náttúrulegum laxastofnum með því að setja fjarlægðarmörk á milli sjókvíaeldisstöðva og laxveiðiáa. Með Auglýsingu nr. 226/2001 um friðunarsvæði, er sjókvíaeldi á fróum norskættuðum laxi bannað við Faxaflóa, Breiðafjörð, Norðurland vestra og á Norðausturlandi, en flestar laxveiðiár landsins eru innan þessara svæða. Slíkt kvíaeldi er hins vegar heimilt á Vestfjörðum, Eyjafirði, Öxarfirði og frá Austfjörðum að Reykjanesi. Einnig er unnið að því að betrumbæta verklag hjá laxeldisfyrirtækjum, t.d. með lágmarksreglum um búnað, uppsetningu hans og efitrlit, til að draga úr líkum á að kvíalax sleppi úr sjókvíum. Með kynbótum hafa eldislaxar öðlast minni hæfni til að fjölga sér við náttúrulegar aðstæður. Auknar kynbætur í framtíðinni munu því draga úr líkum á að eldislaxar geti valdið tjóni hjá náttúrulegum laxastofnum”.

34. Af framangreindum upplýsingum er ljóst að eldislax af norskum stofni er þegar notaður í laxeldi á Íslandi. Innflutningsbann til landsins á eldisdýrum varnar því ekki blöndun eldislax af norskum stofni úr kvíaeldi við náttúrulega íslenska laxinn. Aðrar varnaraðgerðir svo sem bann við kvíaeldi á afmörkuðum svæðum þar sem laxveiðiár er að finna og efling búnaðar við kvíaeldi eru hins vegar aðgerðir sem ætlað er að ná sama markmiði um friðun náttúrulega íslenska laxins. Slíkar aðgerðir hafa ekki áhrif á viðskipti með eldisfisk á öðrum svæðum þar sem litlar líkur eru á skaðsemi vegna blöndunar eldislax við náttúrulega laxinn. Friðunaraðgerðir af þessu tagi þar sem innflutningur inn á afmörkuð svæði er bannaður er í samræmi við 13.gr. EES samningsins eins og fram kemur í býflugnadómnum.

35. Ljóst er að verndaraðgerðir á viðhaldi rótgróins dýrastofns eða aðrar reglur er varða náttúruvernd hafa ekki verið samræmdar á Evrópska efnahagssvæðinu. Um slíka vernd fer því að landslögum og samkvæmt öðrum þjóðréttarskuldbindingum¹⁴. Ef til kæmi að EFTA dómstóllinn yrði beðinn að kveða á um réttlæti slíkra aðgerða samkvæmt 13.gr. EES samningsins, gæti dómstóllinn kveðið á um hvort slíkar aðgerðir væru í eðli sínu réttlætanlegar til að vernda líf og heilsu dýra samkvæmt 13.gr EES samningsins. Að öðru leyti yrði málinu væntanlega vísað til íslenskra dómstóla.

IV. NIÐURSTÖÐUR

36. Bókun 9 við EES samninginn gerir ráð fyrir að Ísland beiti ekki viðskiptahömlum á innflutning á eldisdýr og afurðir þeirra til landsins. Jafnframt hefur Ísland skuldbundið sig til að lögfesta ákvæði tilskipunar 91/67/EBE um skilyrði á sviði heilbrigðis dýra sem hafa áhrif á markaðssetningu fiskeldistegunda og afurða þeirra. Með lögfestingu tilskipunarinnar eru settar á Íslandi reglur um varnir og eftirlit gegn útbreiðslu sjúkdóma í eldisdýrum sem jafnframt gilda í öllum aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins.

37. Innflutningsbann á lifandi dýrum þar á meðal á laxfiski og öðrum vatnafiski til Íslands hefur fyrst og fremst verið rökstutt sem nauðsyn til að koma í veg fyrir útbreiðslu smitsjúkdóma sem upp hafa komið í nágrannalöndunum. Þar sem reglur til varnar útbreiðslu smitsjúkdóma í eldisdýrum hafa verið samræmdar á Evrópska efnahagssvæðinu er innflutningsbann á þessum forsendum því ekki lengur samræmanlegt EES samningnum, nema hægt sé að sýna fram að þær reglur sem settar hafa verið dugi ekki til að koma í veg fyrir útbreiðslu smitsjúkdóma í eldisdýrum á Íslandi. Innflutningsbann er hins vegar heimilt samkvæmt sérstökum öryggisákvæðum ef sjúkdómahætta er yfirvofandi.

38. Samkvæmt 13.gr. EES samningsins er hægt að réttlæta verndaraðgerðir byggðar á umhverfis- og náttúruverndarsjónarmiðum sem vernd á lífi og heilsu dýra. Aðgerðir eru heimilar til verndar rótgrónum dýrastofnum sem hafa sérstök einkenni sem greina þá frá öðrum stofnum og eru þess vegna dæmdir verndarinnar virði, annað hvort til að varna þeim frá útrýmingarhættu sem er meira eða minna yfirvofandi, eða jafnvel þar sem

¹⁴ t.d. Samningur um líffræðilega fjölbreytni gerður í Ríó de Janeró 5. júní 1992.

slík hættu er ekki fyrir hendi sökum vísindalegra eða annarra hagsmuna til verndar rótgrónum stofni á viðkomandi stað. Verndaraðgerðirnar verða hins vegar að vera með þeim hætti að aðrar aðgerðir sem hafi minni áhrif á viðskipti séu ekki tækar til að ná settu markmiði.

39. Ljóst er að innflutningsbann á laxfiski til eldis kemur ekki í veg fyrir hættu á blöndun hins náttúrnlega íslenska lax og eldislax af norskum stofni þar sem eldisfiskur af norskum stofni er þegar notaður í íslensku laxeldi. Þær varnar- og friðunaraðgerðir sem þegar hefur verið gripið til sem banna kvíaeldi á afmörkuðum svæðum þar sem helstu laxveiðiár Íslands er að finna eru aðgerðir sem eiga að koma í veg fyrir að eldisfiskur og náttúrulegi laxinn geti blandast. Slíkar verndaraðgerðir eru í samræmi við 13.gr. EES samningsins enda hafa þær minni áhrif á viðskipti en innflutningsbann.

16. september 2003,
Lilja Ólafsdóttir,
lögfræðingur